



Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa

2017-09-18

Ku2016/02814/DISK

a.registrator@regeringskansliet.se

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

NSPH:s yttrande över betänkandet ”Bättre skydd mot diskriminering SOU 2016:87”

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH) är en organisation som samlar patient-, brukar- och anhörigorganisationer inom det psykiatriska området. Nätverket har idag 13 medlemsorganisationer. Dessa organisationer är RFHL, RSMH, Riksförbundet Attention, Sveriges Fontänhus, Riksförbundet Balans, Schizofreniförbundet, Frisk & Fri, SPES, SHEDO, Suicide Zero, Svenska OCD-förbundet, ÅSS och FMN. Vi ser patienter, brukare och anhöriga som en oumbärlig resurs genom deras unika kunskap och anser att deras perspektiv och erfarenheter bör ha ett större inflytande över beslut och insatser som berör dem både på individ- och systemnivå.

Inledning

Sedan NSPHs medlemsföreningar bildades, så lång tillbaka som på 60-talet, har vi sett exempel på hur diskriminering av personer med psykisk funktionsnedsättning har kommit till uttryck i samhället; allt från lågmälda uttryck som är genomgående i individens vardag och kontakt med det övriga samhället till explicita uttryck som riskerar en dödlig utgång. Trots att gruppen personer med funktionsnedsättning är en av de vanligaste grupper som anmäler erfarenheter av diskriminering är kunskapen kring hur situationen för personer med just psykisk funktionsnedsättning allvarligt bristande.

NSPH har under de senaste tre åren drivit ett projekt för att belysa och motverka diskriminering av personer med psykisk funktionsnedsättning som har fått ta del av upplevelser av diskriminering inom samhällets alla områden. Som del av det arbetet bedrev vi också en rådgivning för personer som upplevde att de på grund av psykisk ohälsa hade diskriminerats. Dit vände sig drygt 450 personer under 2,5 år; nästan dubbelt så många som vänder sig till en genomsnittlig antidiskrimineringsbyrå på samma tid, trots att vi bara vände oss till en halv diskrimineringsgrund. Detta visar på att det finns en utbredd upplevelse av att missgynnas på grund av sin psykiska ohälsa i samhället, och att det finns ett behov av att få stöd och vägledning i denna. Trots det är det en liten andel som går vidare med en anmälan, vi återkommer i remissvaret till vilka hinder som finns för detta för vår målgrupp.

Statistiken från vår rådgivning visade på att de absolut vanligaste samhällsområdena som folk hörde av sig om med upplevelser av missgynnande var psykiatri och socialtjänsten. Vi ser det som mycket allvarligt att de två instanser där denna upplevelse verkar vara mest utbredd dels är den aktör som har det yttersta ansvaret för att enskilda tillförsäkras en skälig levnadsnivå och dels den aktör som ska vara specialiserad för att ge vård för just vår målgrupp. En annan aktör där denna upplevelse var relativt vanligt förekommande var kontakten med den somatiska vården. Här vet vi sedan tidigare att personer med psykisk ohälsa får sämre vård för dödliga men behandlingsbara sjukdomar såsom akut hjärtinfarkt, cancer, diabetes och stroke, vilket är en bidragande faktor till att personer med allvarlig psykisk ohälsa i genomsnitt lever 15-20 år kortare än den övriga befolkningen.

NSPH såg mycket positivt på att bristande tillgänglighet lades till som diskrimineringsform 2015, med förbehållet att lagstiftningens förarbeten lade väldigt lite fokus, om något, på hur lagstiftningen skulle tolkas för personer med psykisk funktionsnedsättning. Idag har det ännu inte till vår vetskap drivits något enda fall om bristande tillgänglighet för personer med psykisk funktionsnedsättning, och rättstillämpningen har därför inte blivit tydligare. Detta leder till ett moment 22 där aktörer drar sig för att driva sådana ärenden just eftersom det är så otydligt hur lagen ska tolkas, vilket i sig leder till att det inte skapas någon förtydligande praxis. För att denna lagändring ska ge det skydd som den avser för vår målgrupp behövs krafttag kring detta.

NSPH ser positivt på att regeringen valt att utreda den viktiga frågan om att förbättra skyddet mot diskriminering men överlag ser NSPH att utredningens förslag inte är tillräckliga för att nå upp till den nivå av skydd mot diskriminering som Sverige har åtagit sig att tillförsäkra sina medborgare.

9. Ökade möjligheter för DO att hjälpa dem som blivit diskriminerade

9.1.2 Övergripande diskussion om DO:s roll

NSPH delar utredningens bedömning att DO i större utsträckning bör arbeta för att ge enskilda stöd och hjälp. NSPH delar också utredningens bedömning att DOs roll så som de tolkar den behöver kommuniceras tydligare till allmänheten. En avgörande del i DOs arbete för att bedriva tillsyn och främjande arbete kring diskrimineringsfrågan är att enskilda fortsätter att anmäla sina erfarenheter till dem. I dagsläget är allmänhetens uppfattning om DOs roll i stor utsträckning att de arbetar med att driva enskildas ärenden och främst agerar för att hjälpa den enskilde. I kontakten med myndigheten uppstår därför ofta en krock mellan den enskildes bild av DOs uppdrag och DOs bild av sitt eget uppdrag vilket leder till dåliga förutsättningar för en ömsesidigt förtroendefull kontakt. Förtroendet för myndigheter hos NSPHs målgrupp är överlag lågt, och det är därför avgörande att kontakten med myndigheter (som också är beroende av att personer faktiskt vänder sig till dem för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag) blir god.

DO behöver verka för att varje person som vänder sig till dem upplever det som att de blir lyssnade på, och varje enskild behöver bemötas som att man har blivit utsatt för diskriminering fram tills att det eventuellt blir tydligt att det ur ett juridiskt perspektiv inte skyddas av diskrimineringslagen. Men även i dessa fall behöver DO ge individen ett bemötande av samma dignitet; en upplevelse av diskriminering är lika allvarlig även om dagens utformning av diskrimineringslagen inte ger den enskilde skydd.

9.2.4 Överväganden och förslag

NSPH tillstyrker att DO bör arbeta med individärenden ur ett bredare perspektiv än enbart för att ta ärenden till domstol. NSPH anser att bestämmelsen ska skärpas till att DO *bör* föra talan i ärenden där en dom bedöms vara av betydelse för rättstillämpningen om det inte är uppenbart olämpligt.

Vi delar utredningens bedömning att DO bör arbeta för att utreda fler ärenden, men det är också viktigt att praxis skapas i de fall där den idag är bristande. Ett exempel på ett sånt område är diskriminering av personer med psykisk funktionsnedsättning, inte minst i form av bristande tillgänglighet. Ofta bedöms ärenden där denna målgrupp upplevt sig missgynnade ha ett för komplicerat bevisläge, och utreds därför inte. Att enbart driva solklart starka fall riskerar att utelämna en stor grupp i samhället ur utvecklingen av rättstillämpningen i samhället. Även att driva ärenden där man riskerar att förlora kan ha ett värde på det sätt att Diskrimineringslagens skydd då testas, och att det finns chans att belysa de brister som den innebär samt uppmärksamma behov av förändringar i lagen för att den ska ge det skydd som den avser.

För personer med psykisk funktionsnedsättning kan det också vara avgörande att anmälningsförfarandet är tillgängligt och att individen ges stöd i att formulera och strukturera sin anmälan. Det är inte rimligt att förvänta sig att enskilda själva ska veta hur diskrimineringslagens skydd är utformat, och ofta innebär detta att beskrivningar som ges baseras på upplevelser av missgynnanden inom olika delar av samhället som har sett ut på olika sätt. Här är det viktigt att den enskilde för stöd i att identifiera vilka aspekter av berättelsen som kan skyddas av diskrimineringslagen, samt att utveckla dessa, istället för att ärendet läggs ned.

NSPH delar också utredningens bedömning att DO bör lämna allmän information i alla individärenden som avslutas. I denna information bör även det stöd som erbjuds av civilsamhället ingå. I vissa fall beslutar DO att inte gå vidare med ett ärende på grund av att det inte skyddas av Diskrimineringslagen. I dessa fall ser vi det som viktigt att individen får vägledning till stöd för att värna om sina övriga rättigheter, exempelvis förvaltningsrättsliga besvär om det är ett sådant fall.

9.3.5. Överväganden och förslag

NSPH ser positivt på att DO verkar för samförståndslösningar i individärenden som myndigheten väljer att inte väcka talan i, eller där det är det som den enskilde föredrar. Vi vill dock betona att det är viktigt att DO prioriterar att driva fall i domstol i frågor där rättsläget är oklart för att bidra till en tydligare praxis.

10 Ett mer genomgripande alternativ – en domstolsliknande nämnd

10.3.2. Ett domstolsliknande organ som prövar diskrimineringstvister ska inrättas

Utredningens förslag ska syfta till att säkerställa goda förutsättningar för diskriminerade personer att ta till vara sina rättigheter. Förslaget om inrättandet av en diskrimineringsnämnd har som främsta fördel att ge fler enskilda en möjlighet att få en rättslig prövning. NSPH ser givetvis positivt på att den möjligheten förbättras från hur situationen ser ut idag, men menar att det som kan erbjudas genom en sådan diskrimineringsnämnd som beskrivs är otillräckligt.

För att enskilda ska ges det skydd som Sverige behöver ge för att leva upp till sina åtaganden vad gäller skydd mot diskriminering behöver fler få en reell prövning av sin situation. Nämndens bedömning kan underlätta för enskilda att gå vidare att driva sitt fall i domstol, men det finns ytterligare hinder för detta som vi återkommer till senare i remissvaret som gör att detta inte blir fullgott.

Att inrätta fler aktörer med syftet att tillgodose enskilda skydd mot diskriminering komplicerar det också för den enskilde att värna sina rättigheter. Det ställs större krav på individen att veta när den ska vända sig till den ena, andra eller tredje instansen. För NSPHs målgrupp kan det vara krävande nog att överhuvudtaget vända sig till en instans för att få stöd efter att ha diskriminerats. Vår erfarenhet genom det antidiskrimineringsprojekt vi bedrivit under de senaste tre åren är att diskrimineringen ofta innebär att inte få det stöd (såväl ekonomi som social omsorg) eller den vård som individen har rätt till. Detta gör att den ork som personen har ofta går åt till att hantera vardagen. Samtidigt ställer ofta anmälningsförfarandet större krav på personer med psykisk funktionsnedsättning än andra, då det ställer krav på kognitiva och exekutiva förmågor som i många fall är nedsatta. Vad gäller enskildas möjligheter att värna om sina rättigheter i samhället överlag ser vi behov av någon form av rättighetssluss som kan hjälpa den enskilde att komma i kontakt med rätt instans på en gång, snarare än att behöva ringa runt till ett flertal aktörer för att få möjlighet att göra sin anmälan till rätt instans.

11 Diskrimineringsnämndens uppgifter och organisation

11.3.1 Handläggningen av ärenden

NSPH avstyrker förslaget att nämndens förfarande ska vara enbart skriftligt. I många fall krävs en muntlig bevisning för att styrka att diskriminering har förekommit. Vid krav på skriftligt förfarande blir det viktigt att följa upp vilka ärenden som inte tas upp. På samma sätt som utredningen lyfter vikten av att det ska vara möjligt att göra en anmälan till nämnden muntligt kan den fortsatta handläggningen kunna fortsätta vara muntlig för att bli tillgänglig för alla. Att den möjligheten ska finnas ser vi som nödvändig. För den som har svårigheter med att formulera sig i skrift, kan kravet på skriftlighet bli ett hinder för att få sin sak prövad i nämnden.

Vi anser också att en anmälan till nämnden automatiskt borde innebära ett preskriptionsavbrott. Speciellt inom arbetslivsområdet är tiden så begränsad att det är högst sannolikt att den enskilde som anmäler inte kommer att kunna få hjälp av nämnden. Även för övrig preskriptionstid bör inte den enskildes möjligheter att få sin sak prövad bero på nämndens handläggningstid.

11.4.2 Nämndens sammansättning

NSPH ser det som avgörande att nämnden, utöver gedigen erfarenhet av och kunskap om diskrimineringsfrågan, också har en hög nivå av kunskap kring de olika grupper som skyddas av diskrimineringslagen. Vad gäller exempelvis indirekt diskriminering eller bristande tillgänglighet kan det vara absolut avgörande med en god förståelse för hur psykiska funktionsnedsättningar kan ta sig uttryck. För att kunna avgöra om en anmäld brist i en verksamhet avseende till exempel information och kommunikation faktiskt utgör diskriminering är det grundläggande att nämnden har, eller tar in, den kompetens som krävs för att förstå vilka konsekvenser sådana brister får för olika sorters psykiska funktionsnedsättningar.

12. Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå

12.3 Överväganden och förslag i fråga om antidiskrimineringsbyråerna

12.3.1 Det statliga stödet till antidiskrimineringsbyråerna ska finnas kvar

NSPH tillstyrker att antidiskrimineringsbyråerna får ett fortsatt ekonomiskt stöd. De utgör en oerhört viktig aktör på området som har möjlighet att vara en snabbare, mer flexibel och tillgänglig verksamhet för enskilda som behöver råd eller stöd med sin fråga om diskriminering. Att det finns ett alternativ att vända sig till där ens anmälan inte blir en offentlig handling är också viktigt för de som upplever detta som ett hinder.

12.3.2 Det statliga stödet bör höjas

NSPH tillstyrker förslaget. Det behövs snarast fler antidiskrimineringsbyråer runt om i landet för att säkerställa att alla kan få tillgång till det stöd som deras verksamhet erbjuder, något som utredningen själv lyfter. Att stödet per antidiskrimineringsbyrå minskar ju fler byråer som startar blir kontraproduktivt. Att stödet blir mer förutsägbart bör påverka såväl verksamhetsutvecklingsmöjligheterna som det problem som utredningen lyfter med personalomsättning positivt.

12.3.3 Villkoren ska bli tydligare – minst hälften av bidraget ska användas för stöd till enskilda

NSPH avstyrker att antidiskrimineringsbyråernas verksamhet så tydligt ska styras. I dagsläget finns det 16 byråer som arbetar regionalt, såväl i olika delar av landet som med olika utformning och bemanning. Vi ser en att det är viktigt att regeringen värnar om principen självständighet och oberoende hos aktörer i civilsamhället och att de ges frihet att själva forma sina verksamheter så att de kan bidra till sitt syfte på bästa sätt utifrån aktörens förutsättningar. Vi ser det givetvis som en central del av antidiskrimineringsbyråernas verksamhet att stödja enskilda men tror inte att en procentuell styrning av verksamheten ska göras av staten.

12.3.4 Åtterrporteringskraven ska öka

NSPH anser att antidiskrimineringsbyråernas åtterrporteringar avseende statistik för verksamheten borde värderas högre som en kompletterande beskrivning till DOs statistik. Utredningen lyfter själv att det är många som upplever sig diskriminerade men som väljer att inte vända sig till en myndighet som istället vänder sig till antidiskrimineringsbyråerna. Kunskapen som dessa verksamheter samlar bör därför ses som lika värdefull som den som samlas av DO.

En av de mest värdefulla aspekterna av verksamheter i civilsamhället är deras förmåga att forma sin verksamhet utifrån reella behov i nuet, och att vara reaktiva där det behövs. Denna bör värderas högre. Antidiskrimineringsbyråerna bör vara sig ses som en slasktratt för DO eller en eventuell diskrimineringsnämnd. Att byråerna också själva har resurser nog att driva ärenden där de bedömer att det är lämpligt är ett viktigt komplement till de ärenden som av DO inte drivs och genom en diskrimineringsnämnd inte bidrar till rättspraxis. Redan i dagsläget har ärenden lagts ned av DO som antidiskrimineringsbyråer valt att driva och vunnit. Att forma deras verksamhet till att utgöra främst det stöd och den rådgivning som en diskrimineringsnämnd inte skulle utföra ser vi som olämpligt.

12.3.5 Ny förordning om stöd

NSPH menar att det utöver stödet till antidiskrimineringsbyråverksamheterna också borde finnas ekonomiskt stöd att söka för verksamheter inom civilsamhället som arbetar för att förebygga och motverka diskriminering även om de inte företräder samtliga diskrimineringsgrunder. Diskrimineringsfrågan för samtliga diskrimineringsgrunder är bred i sig, och det kan därför vara viktigt för arbetets utveckling att fördjupningar av kunskap inom smälare områden görs av de aktörer som företräder specifika målgrupper. Att organisationen som står bakom en verksamhet eller ett material är rätt avsändare kan också vara avgörande. Som exempel vände sig långt många fler personer med erfarenheter av diskriminering på grund av psykisk ohälsa till NSPHs rådgivning än till en antidiskrimineringsbyrå. Ett av skälen till detta kan vara att individerna då kunde vända sig till en aktör som har kunskap kring och företräder den specifika målgruppen individerna själva tillhörde.

13. Kostnader för rättegångar i mål om diskriminering

13.2.1 Rättshjälp

NSPH tillstyrker att rättshjälpssystemet bör ses över och är osäkra på en särreglering för diskrimineringsvister är den bästa lösningen på de problem som vi ser. Som rättshjälpssystemet ser ut i dagsläget täcker de en del av kostnaderna som kan uppstå i en rättegång. För vår målgrupp som ofta har en ekonomiskt utsatt situation kan den kostnaden som kvarstår för den enskilde att betala ofta vara alltför stor, även i de fall då rättshjälp beviljas. En ekonomiska situation borde inte behöva vara skälet till att man undviker att söka juridiskt stöd eller göra en anmälan. Rättshjälpssystemet behöver bli mer jämlikt för personer med olika ekonomisk situation.

13.2.2 Rättegångskostnader

För NSPHs målgrupp utgör rättegångskostnader, och speciellt risken att behöva bära även den andra partens kostnader, en av de största hindren mot att driva en process i domstol. Detta hindrar att praxis formas, speciellt inom områden där rättsläget är osäkert. Det blir närmast en dubbel bestraffning om personen behöver betala båda parternas kostnader efter att ha utsatts för ett missgynnande. Detta leder också till att ärenden drivs som förenklade tvistemål där diskrimineringsersättningen som är möjlig att yrka på blir lägre, vilket minskar dess preventiva effekt. Att ärenden inte drivs i domstol får såväl konsekvenser för den enskilde som kan gå miste om möjligheten till upprättelse, men också för rättstillämpningen och samhället i stort då rättsläget blir svagare.

När riskerna med en ändring vad gäller rättegångskostnaderna ställs emot de stora brister som de nuvarande reglerna leder till såväl för den enskilde som för samhället torde det kunna finnas en bättre lösning. I dagsläget kan domstolen besluta om att vardera part ska stå för sin egen kostnad. Det exempel som utredningen lyfter om att det skulle vara oacceptabelt ifall små näringsidkare skulle belastas med kostnader som de inte kan bära på grund av en talan som saknar grund borde med en omvänd regel kunna skyddas från att behöva bära dessa kostnader i de fall målet är uppenbart ogrundat.

14. Några reflektioner om olika möjligheter att organisera arbetet med tillsyn och främjande av likabehandling

15. Bevisbörderegler

15.10 Överväganden och förslag

NSPH ser att det verkar finnas en övertro till att ändringar i lagstiftningen leder till en ändring i den praktiska tillämpningen. Förtydliganden av denna regel i lagstiftningen innebär ingen skillnad i sak, och vi ställer oss då tveksamma till att det är tillräckligt för att den framöver ska tillämpas på det sätt som den redan nu är tänkt. För att säkerställa att det blir effekten ser vi det som nödvändigt att utvärdera om lagändringen leder till en förändring i den rättsliga tillämpningen.

16. Diskriminering i offentlig verksamhet

16.4.3 Överväganden

NSPH ser stora behov av ett stärkt skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet. Eftersom denna utredning inte har lämnat några konkreta förslag på hur detta ska stärkas menar vi att det skyndsamt behöver inledas en utredning som får detta i uppdrag. Vi stöder bedömningen om att utreda frågan om ett generellt diskrimineringsförbud och menar att detta främst bör ha fokus på ett skydd i offentlig verksamhet.

Individer borde skyddas från diskriminering i kontakten med all offentlig verksamhet. Utredningen nämner att vissa områden kan vara undantagna detta av goda skäl, NSPH menar att dessa då bör redovisas. NSPH har uppmärksammat stora brister i skyddet mot diskriminering för personer med psykisk funktionsnedsättning i kontakt med rättsväsendet, för att ta ett exempel. Att polisens, domstolarnas och Kriminalvårdens verksamhet och beslut inte grundar sig på diskriminerande attityder är avgörande för en jämlik rättsstat. Vad gäller deras beslut så bör skyddet mot diskriminering kunna förhålla sig till det på samma sätt som det förhåller sig till beslut som fattas av andra myndigheter, exempelvis socialtjänsten.

En annan brist i dagens lagstiftning är det skydd som lagen inom övriga samhällsområden ger vad gäller bristande tillgänglighet. Att rättsväsendets verksamhet är tillgänglig för de personer som kommer i kontakt med den är också absolut nödvändigt. Detta påverkar också andra mänskliga rättigheter, såsom rätten till en rättvis rättegång. Om personer med en psykisk funktionsnedsättning som innebär en nedsättning av kognitiva förmågor inte får möjlighet att få nödvändiga anpassningar inför en rättegång kan denna mänskliga rättighet inte anses vara uppfylld. Om Diskrimineringslagen skulle omfatta även rättsväsendet som samhällsområde skulle det dessutom kunna utgöra ett fall av diskriminering. Handisam (nuvarande Myndigheten för Delaktighet) publicerade under 2013 en rapport som visade att knappt 50% av domarna i rapporten visste vilken sorts stöd som skulle kunna erbjudas personer med funktionsnedsättning vid förhandling.

Att det inom den offentliga verksamheten finns andra vägar att skydda mot diskriminering är inte ett starkt nog argument för att inte utöka skyddet. JO har ett viktigt uppdrag i samhället men även de tar alltför få ärenden vidare och det kan dröja ett år innan den enskilde som anmält ett ärende får återkoppling från myndigheten. Även där skulle en översyn vara behövlig.

17. Tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i skolan – ett uppdrag för DO eller för Skolinspektionen?

17.6 Överväganden och förslag

NSPH tillstyrker förslaget om att tillsynsansvaret för diskrimineringsfrågan i skollagsreglerad verksamhet läggs på Skolinspektionen. I dagsläget ges elever som utsätts för trakasserier på grund av exempelvis en funktionsnedsättning sämre möjligheter att få upprättelse för denna än elever som utsätts för trakasserier av skäl som inte skyddas av en diskrimineringsgrund. Detta blir utfallet av att BEO och DOs arbetssätt skiljer sig så mycket åt, och har varit helt oacceptabelt. Dock så behövs lika starka förutsättningar som de som genom den föreslagna förändringen ges barn i skollagsreglerad verksamhet för individer inom andra samhällsområden.

Vi ser det som positivt att frågan om kränkande särbehandling i skolan hamnar hos en myndighet istället för att delas på två. Skolinspektionen behöver dock både försäkras de resurser i form av ekonomi och kompetens som detta kommer kräva. Dock så innebär denna uppdelning av samhällsområden på två olika myndigheter att praxis riskerar att bli splittrad. Samverkan med DO, och även Arbetsmiljöverket, bör regleras kring detta.

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa

Ann-Kristin Sandberg
Ordförande NSPH